Current Issue Review 86-12E

GOVERNMENT RESTRAINT: AN ISSUE OF THE EIGHTIES

Jack Stilborn
Political and Social Affairs Division

17 April 1986
Revised 20 April 1990

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1990

Cat. No. YM32-1/86-12-1990-04E

ISBN 0-660-13677-5

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

91-02108/

GOVERNMENT RESTRAINT: AN ISSUE OF THE EIGHTIES

ISSUE DEFINITION

The 1980s have seen growing concerns in Canada about negative impacts, both economic and social, of the massive state bureaucracy which developed in response to economic depression, world war and the rising expectations of the post-war era. Since the mid seventies, concerns about the scope and expense of government programs and, in particular, about the size and cost of the modern public service, have spawned a series of initiatives directed to the enhancement of political control and the achievement of financial restraint. After examining salient characteristics of the issue of big government, this CIR reviews governmental efforts since 1984 to achieve reductions in the size and cost of the bureaucracy. Particular attention is given to the most ambitious and innovative of these attempts: the Nielsen Task Force.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Sources of Concern

While the sources of public concern about the size and costs of modern government are too numerous and complex for full treatment in this review, they provide an indispensable context for the examination of government restraint initiatives provided below. Concerns about the growth of government are based, in part, on the facts of growth. From employing only a few thousand public servants during the years immediately following Confederation, the federal government had come to employ 116,000 by the end of World War II. At this point the modern era of growth commenced.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Federal public servants (excluding military personnel) numbered 202,000 by 1964, 300,000 by 1974, and 460,000 as of 1984. Growth in the size of the public service was, furthermore, dwarfed by growth in the scope of programs and scale of government spending. Following World War II, spending did not decline to pre-war levels, but instead rose from $5.1 billion in 1945-6 to $8.1 billion in 1964-5, $29.2 billion in 1974-5 and $101 billion in 1984-5.

Increases in the size of government do not, however, explain why by the 1980s government had widely come to be viewed as excessively big. Among the reasons for disillusionment, despite unprecedented levels of government service, the following can be cited. The relatively high levels of governmental intervention in the economy characteristic of the post-war era have inevitably led to government's receiving the blame for bad times, as problems of stagnation and inflation of the mid-seventies culminated in the early eighties in recession, and continuing high unemployment. During the seventies, also, the Watergate incident south of the border combined with publicity in Canada concerning RCMP wrongdoings and governmental scandals of the previous decade to raise doubts about the trustworthiness of government.

The growth of government has fostered the development of increasingly formalized systems of control and accountability as well as the enhancement of both the mandate and public profile of the Auditor General. While these developments were not accompanied by any discernible decrease in governmental growth or spending, they did supply the media and the public with detailed information about the incidence of governmental waste and inefficiency.

It is probable, also, that heightened media attention to events such as the Auditor General's Annual report to Parliament reflects an expanded public appetite for stories of bureaucratic self-indulgence. As the recession of 1981 created a widening group of Canadians personally affected by cutbacks and bankruptcies in the private sector, allusions in the media to indolence, waste, and inflated salaries in the public sector created a focus of resentment for economic victims.

Public resentment of the bureaucracy may also have resulted from changes in the attitude and behaviour of bureaucrats, as increasingly

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

impersonal organizations fostered an ethic of entrepreneurial careerism at the senior level, while resulting in declining levels of service (notably the perennial work stoppages at the Post Office) at working levels.

During the seventies and early eighties burgeoning governmental deficits led to growing public apprehensiveness about the costs of government, and were of immediate concern to elected politicians increasingly subject to budgetary constraints. After alternating between periods of modest annual deficit and surplus until and including 1974, the federal government sustained a deficit of $3.8 billion in 1975. The annual deficit rose to $10.7 billion by 1980 and, in February of 1984, was projected at $29.6 billion for 1984-5. By the time the Conservatives had assumed power in the fall this projection had been revised to $34.5 billion. Increasingly, the deficit added the spur of practical necessity to other inducements to restraint.

A final factor which would significantly affect the approach to restraint taken by the new government was concern that the bureaucracy had become so massive and unwieldy as to defy meaningful control, let alone restraint, even by a determined government. This concern had been expressed in dramatic form in 1976 when the Auditor General had asserted in his annual report that "the Government has lost, or is close to losing effective control of the public purse." Grounds for concern were clearly provided two years later when, responding to the Prime Minister's request for spending cuts of $2.5 million, the government's central agency of restraint, Treasury Board, became bogged down in adversarial relationships with departments, so that ultimately cuts were made on an ad hoc basis by Mr. Trudeau's advisors. Grounds for concern multiplied as the effects of the most ambitious recent systemic control innovation - the Policy and Expenditure Management System of 1979 - became apparent. While affecting government spending only "at the margins" (in the words of one expert), the system fostered the creation of new central agencies and, at the least, proved entirely compatible with rates of growth in the central control bureaucracies which substantially exceeded those in the traditional bureaucracy. By the mid-eighties, as a result, advocates of restraint had come to experience a degree of disillusionment with a phenomenon seemingly

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

necessitated by big government: the reliance on bureaucracies to control the bureaucracy.

B. The Mulroney Government of 1984

It has been seen above that a cluster of factors converged in 1984 to make the need for governmental restraint a major political issue. The general issue of restraint had, furthermore, come to be defined in terms of a series of more specific concerns. Notable among these were concerns about the deficit and the widespread conviction that the public service had become a bloated and self-indulgent burden upon the hard pressed tax-payer.

While election results are the product of many factors, there can be little doubt that the strong pre-election commitment of the Progressive Conservatives to fiscal restraint and the moderation of bureaucratic growth provides one important explanation of the massive Conservative electoral sweep of September 1984. The question facing the government as it assumed power was, however, whether even a determined government could combat the inherent problems of bureaucratic control which the experience of the seventies had highlighted and, if so, how. A subsidiary problem, given the taste of recipients for existing services, was how far a politically astute government could afford to translate the rhetoric of restraint into actual service reductions.

It became clear, during the early weeks in the life of the new government, that there would be no massive distribution of "pink slips and running shoes" to senior bureaucrats, nor any wholesale and immediate assault on the ranks of less senior officials. Instead, two processes were set in motion which were to establish incremental restraint as a continuing priority on the agenda of the new government. These processes involved: (1) a task force mandated to undertake a fundamental review of government programs; and (2) a ministerial program review to provide a basis for immediate budgetary restraint measures.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1. The Nielsen Task Force

On 18 September 1984, just one day after the new government was sworn in, Prime Minister Mulroney announced the creation of a task force headed by Deputy Prime Minister Erik Nielsen and mandated to conduct a wide-ranging review of governmental programs with the aim of producing "a profile of government programs in each department which is simpler, more understandable and more accessible to their clientele." A particularly innovative feature of the task force was its extensive inclusion of private sector representatives on the teams established to review sectoral groups of programs. Ultimately, 102 business executives, labour leaders and professionals became full-time study team volunteers for periods of approximately three months, serving with the 20 provincial government officials and 99 federal public servants seconded to the task force.

The program review got underway late in 1984 with the creation of teams to review five priority areas: services and subsidies to business; job creation and training programs; agriculture; Indian and native programs; and the management of the government's estimated $60 billion worth of property. During 1985, 14 additional studies were launched, with completion of the full range being attained by the end of the year. As the results of these studies became available, beginning in the summer and fall of 1985, a series of program and person-year cutback announcements were made by the government, in conformity with restraint measures contained in budgetary announcements beginning with that of November 1984. An initial function of the task force view was thus to provide a basis, separate from advice given by the bureaucracy, for the implementation of budgetary restraint measures described below.

2. Budgetary Restraint (September 1984 - February 1986)

During its initial weeks in power the Conservative government carried out a ministerial review of departmental programs in order to identify areas for immediate restraint. The time frame involved in the review precluded its being influenced by the more fundamental review of the Nielsen Task Force. Also, while permitting the government to act on

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

established commitments such as the disbanding of the Canadian Unity Information Office, the time-frame of the ministerial review made the exercise heavily dependent on restraint proposals generated by the bureaucracy.

a. The Economic Statement and Its Impacts

Results of the ministerial review were reflected in spending cuts and revenue-raising measures announced in the Economic Statement presented by Finance Minister Wilson to the House on 8 November 1984. It was subsequently announced by Treasury Board President Robert de Cotret that the spending cuts announced in the Economic Statement would ultimately result in the elimination of 3,600 positions (in both departments and Crown corporations). Subsequent managerial estimates suggested, however, that the real impact of scheduled cuts would be to restrain bureaucratic growth rather than to achieve reductions in its current size or cost. It was estimated by managers in the departments affected that most incumbents in terminated positions would be re-absorbed by their departments, or elsewhere in the bureaucracy, and that the number of people actually laid off would be less than 200.

b. The May 1985 Budget and the 1985-86 Estimates

The first formal budget of the new government, on 23 May 1985, carried forward the thrust of the Economic Statement with a series of proposals for further restraint measures, this time directed to achieving actual reductions in the size of the public service. It was announced that the government would reduce total Treasury Board controlled person-years by 2% in 1986-1987 and by 1% in each of the four following years. This, it was claimed, would reduce the number of federally employed public servants by 15,000 as of 1990-91, and would achieve savings of $150 million in 1986-87 alone (a 1.6% reduction of the current salary costs of approximately $9 billion).

The 1985-86 Main Estimates, tabled in the House on 26 February 1985, revealed the distribution of person-year reductions announced in the November 1984 Economic Statement. Major reductions, by

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

department, were: 607 (Employment and Immigration); 1,322 (Environment); 317 (Ministry of State for Economic Development, which was disbanded); and 233 (Public Works). Growth elsewhere in the system offset these reductions, however, resulting in a net increase in person-years for the federal public service of 1,209.

c. The February 1986 Budget and the 1986-87 Estimates

While it shifted the major emphasis of deficit reduction from expenditure reductions to tax increases (totalling approximately $1.5 billion of the $2.3 billion to be removed from the projected deficit for 1986-87), the 26 February 1986 budget continued to feature commitments to restraint. It was announced, however, that the implementation of budgetary commitments would involve reductions to program funding and transfers, rather than cuts in public service personnel additional to the 5,491 positions to be eliminated in 1986-1987, on the basis of earlier budgetary announcements.

The 1986-87 Main Estimates, tabled in the House on 27 February 1986, revealed the distribution of the first round of person-year reductions proposed in the 1985 budget. Major reductions, by department, were: 296 (Energy, Mines and Resources); 374 (Indian Affairs and Northern Development); 376 (Agriculture); 393 (Health and Welfare); 455 (Supply and Services); 549 (Public Works); 623 (Transport); 1,062 (Defence - civilian employees); and 1,823 (all others). A net reduction of of 5,491 was achieved.

3. The Release of the Nielsen Findings

On 11 March 1986, following reports in the media of controversy within the Cabinet about their release, 19 task force studies (as well as an overview volume and a supplementary study on regulatory reform) were tabled in the House. While it was emphasized that they did not constitute government policy, the reports attracted widespread media and public attention both as glimpses of probable policy and as potential exposés of bureaucratic waste. Within the House, opposition parties focused more critically on their use as decision-making tools prior to examination by Parliament.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

While the scope and diversity of the task force reports preclude their detailed analysis here, the following broad conclusions may be offered. The task force concept itself seems to have proven its usefulness. Distinctive features of its approach were (a) that it was a one-time exercise subject neither to the compromises involved in intra-bureaucratic control processes nor to bureaucratic tendencies towards entrenchment and growth; and (b) that it relied on people from outside the programs reviewed, and frequently from outside government.

While characteristics of the task force appear to have fostered the development of innovative approaches to many of the programs considered, they do not fully exempt the Nielsen review from certain longstanding problems of bureaucratic control. Reliance on outsiders was qualified by the need for appropriate expertise, which in some cases meant staffing review teams with people from within relatively small departments whose programs were under review. In such cases the fact that reviewers and managers of programs under review might share a corporate culture, or have working or personal relationships, could easily have dulled the rigour of the review.

Furthermore, it would be remarkable if at least some participating officials, particularly those frustrated by present limitations on advancement within the public service, had not viewed their work on the task force as a way to make contacts and "open doors". This motivation might be associated with a tendency to advocate, at most, cautious innovations within existing programs.

Reviews of, in some cases, very extensive government programs by small groups limited to three month work periods would be likely to face problems in merely processing the volume of information, and in preventing it from overwhelming their ability to pursue the critical questions. Reviewers, in these circumstances, were also likely to depend heavily on the assistance of officials involved in the programs under review.

Some program reviews may illustrate general problems just raised. The media have recorded complaints by some program officials about excessively brief on-site visits and superficial investigations. Some

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

program reviews, furthermore, provide detailed program descriptions accompanied by only cursory analytical comments which do not address the fundamental 'why is this here?' questions implicit in the task force mandate. It should be noted, however, that even the excessively descriptive portions of the review furnish decision-makers, both within the government and within the parliamentary committees to which the reports have been referred, with a uniquely comprehensive body of information on which to base further analysis.

As of 23 June 1986, approximately three months after the Task Force reports had been referred to standing committees of the House, fewer than half of the reports had been examined. The apparent bogging down of the committee examination process was attributed by some to confusion arising from the structure of the review, which resulted in reports crossing departmental and hence committee jurisdictions, and to heavy committee workloads. The reports continued to receive only limited attention from committees after the commencement of the new session of Parliament on 30 September 1986, and ceased to attract significant media or public attention.

4. Budgetary Restraint (September 1986 - November 1988)

a. The 18 September 1986 Economic Statement

The economic update statement delivered by Finance Minister Wilson at the Canadian Club in Toronto on 18 September 1986, like the Throne Speech of 1 October 1986, contained no mention of new public service restraint measures. It thus appeared likely that the public service cuts scheduled in the May 1985 budget would continue to be the major basis for public service restraint.

b. The February 1987 Budget and the 1987-88 Estimates

The approach to public service restraint apparent in the economic update statement was also evident in the 18 February 1987 budget. This combined modest spending cuts with increased or extended taxes to hold the projected deficit to $29.3 billion for 1987-88.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The emphasis, as far as public service restraint is concerned, on adhering to cutbacks scheduled in 1985 was further apparent with the release of the 1987-88 Main Estimates on 2 March 1987. These provided for a net reduction of 3,072 person-years (or 1.2% of the public service establishment, slightly more than the 1% scheduled in 1985). This was after allowing for increases of 403 person-years at Revenue Canada (Taxation), 247 at Employment and Immigration (including the Immigration Appeal Board), 95 for the creation of an Office of Privatization and Regulatory Affairs, and 412 elsewhere in the system. Major reductions were scheduled for Indian Affairs and Northern Development (508); National Defence (499); Supply and Services (345, of which 97 will be transferred to the Canadian Commercial Corporation, outside the public service); Revenue Canada (Customs and Excise) (307); Health and Welfare (300); Agriculture (274); Transport (259); and Energy, Mines and Resources (257); with reductions of 1,480 person-years to be made elsewhere in the system.

The Estimates also made provision for the funding of a novel inducement to managerial efficiency: bonuses of between 1% and 1.5% of salary will be paid to senior managers who meet expenditure reduction targets, along with other objectives. The estimated cost was $4.5 million.

c. The February 1988 Budget and the 1988-1989 Estimates

The 10 February budget maintained the approach to public service restraint evident in the 1986 and 1987 budgets. Adherence to the cutbacks scheduled in 1985, it was claimed, would contribute to a projected reduction of the 1988-1989 deficit to $28.9 billion (from an estimated $29.3 billion for 1987-1988) and the budget announced no additional public service cutbacks.

Continuing adherence to the 1985 cutback schedule was apparent, as well, in the 1988-1989 Main Estimates, tabled in the House on 23 February. These provided for a net reduction of 1,961 person-years, or 0.8% of the public service establishment, during 1988-1989. The 1988-1989 reductions fell short of the 1% annual reduction target set out in 1985 by an amount roughly equal to that by which it was exceeded in 1986-1987, thus keeping the 1985 downsizing program on track.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Major person-year increases were scheduled for Public Works (750, reflecting the transfer of architectural and engineering services from other departments); the establishment of the Atlantic Canada Opportunities Agency and the Western Diversification Office (507); Communications (154) and Energy, Mines and Resources (109). Major reductions were scheduled for Indian Affairs and Northern Development (737), Transport (623), Defence (442), Regional Industrial Expansion (428), Environment (320), Correctional Service (277), Employment and Immigration (243) and Health and Welfare (232).

C. The Mulroney Government of 1988

While deficit reduction remained a major challenge as the Conservatives returned to power in 1988, there were few signs either during the election campaign or in its aftermath that attempts to meet this challenge would involve public service cutbacks additional to those announced in 1985.

1. The April 1989 Budget and the 1989-1990 Estimates

The 27 April 1989 budget proposed spending reductions, but no public service cutbacks additional to those required by the 1985 downsizing schedule. The 1989-1990 Main Estimates, tabled in the House on 28 April, provided for a net reduction of 1,072 person-years, or 0.5% of the public service establishment. This reduction, while falling short of the 1% annual reduction target set out in 1985 will reduce the size of the public service to 1973 levels.

Major person-year increases are scheduled for Employment and Immigration (416, reflecting the enhancement of the refugee determination process); the establishment of the new Immigration and Refugee Board (264); Taxation (226); Customs and Excise (123) and Western Economic Diversification (120). Major reductions are scheduled for National Defence (482); Indian and Northern Development (414); Transport (285); Public Works (245); Agriculture and Forestry (150); Regional Industrial Expansion (now Industry, Science and Technology Canada) (134); National Transportation Agency (133); Supply and Services (128); and Statistics Canada (121).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

2. The February 1990 Budget and the 1990-91 Estimates

The 20 February 1990 budget maintained the focus on spending cuts and deficit reduction apparent in recent budgets, but proposed no public service cutbacks additional to those related to the 1985 downsizing schedule.

The 1990-91 Main Estimates, tabled in the House on 22 February, provided for a net reduction of 781 person-years, or 0.34% of the public service establishment. While this figure falls short of the 1% annual reduction target set out in 1985, and well short of the 1.49% net reduction needed to meet the 5-year reduction target of 15,000 person-years established at that time, it reduces public service person-years to the lowest level in 17 years.

Major person-year increases are scheduled for Taxation (1,027); Customs and Excise (168); the Department of Industry, Science and Technology (165); the Correctional Service (122) and the Department of the Environment (67); along with 300 person-years for the establishment of the Canadian Transportation Accident Investigation Safety Board and 155 for the establishment of the Canadian Space Agency. Major reductions are scheduled for Public Works (503); Energy, Mines and Resources (378); Transport (363); National Health and Welfare (266); Employment and Immigration Department/ Commission (199); National Defence (195); and Supply and Services (177).

Actual lay-offs from the workforce adjustment program have been restricted to about 1,000 (as of February 1990), indicating the success of the program in relying on attrition.

D. Issue Status

The moderation of the size and costs of government has emerged as a continuing governmental objective since September 1984. While unanticipated conditions in sectors such as energy and agriculture have presented difficulties in the attainment of significant deficit reduction, a reversal of the longstanding trend of public service growth has been achieved.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Fiscal year 1990-1991 brings the 1985 workforce reduction program to a conclusion. While intensifying fiscal pressures on the government are likely to foster continuing restraint within the public service, Senior Treasury Board officials indicated, following the release of the Estimates, that small but steady growth can be expected to resume in 1991.

PARLIAMENTARY ACTION

The Economic Statement presented to the House on 8 November 1984 by Finance Minister Michael Wilson proposed wide-ranging spending cuts which would ultimately eliminate 3,600 public service positions.

The Main Estimates (1985-86) were tabled in the House on 26 February 1985. They held the net increase in public service person-years to 1,209 and were concurred with by the House on 13 June 1985.

The May 1985 budget, presented to the House on the 23rd of that month, proposed the reduction of federal government person-years by 2% (or 5,000) in 1986-1987, and by 1% each year until 1990-91, for a total reduction of 15,000. The budget was approved by the House on 3 June 1985.

The February 1986 budget, presented to the House on the 26th of that month, proposed a special reduction on non-statutory spending of $500 million for 1986-1987 and projected savings of $350 million from productivity improvements. It was approved by the House on 7 March 1986.

On 27 February 1986, the Main Estimates, providing for net reductions in the level of authorized person-years totalling 5,491, were tabled in the House. The House concurred with the Estimates on 10 June 1986.

On 11 March 1986, the findings of the Task Force on Program Review were tabled in the House by Deputy Prime Minister Erik Nielsen, and referred to standing committees for detailed study.

The budget presented to the House on 18 February 1987 proposed the deferral of $200 million in defence spending, and savings of $150 million in foreign aid and $250 million from reduced reserves, in

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

order to achieve a projected 1987-88 deficit of $29.3 billion. The budget was approved by the House on 13 April 1987.

On 2 March 1987, the Main Estimates, providing for net person-year reductions of 3,072, were tabled in the House. The House concurred with the Estimates on 11 June 1987.

The budget presented to the House on 10 February 1988 provided for continuing deficit reduction without more public service cutbacks than already scheduled. It was approved by the House on 29 February 1988.

On 23 February 1988, the 1988-1989 Main Estimates, providing for net person-year reductions of 1,961, were tabled in the House. The House concurred with the Estimates on 27 June 1988.

The budget presented to the House on 27 April 1989 provided for significant spending reductions and tax increases, but added no public service cutbacks to those already scheduled. It was approved by the House on 15 May 1989.

On 28 April 1989, the 1989-1990 Main Estimates, providing for net person-year reductions of 1,072, were tabled in the House.

The budget presented to the House on 20 February 1990 provided for significant spending reductions, but added no public service cutbacks to those already scheduled. It was approved by the House on 8 March 1990.

On 22 February 1990, the 1990-91 Main Estimates, providing for net person-year reductions of 781, were tabled in the House.

CHRONOLOGY

18 September 1984 - The Ministerial Task Force on Program Review, headed by Deputy Prime Minister Erik Nielsen, was established to develop proposals to make government programs "simpler, more understandable and more accessible to their clientele."

8 November 1984 - The Economic Statement was presented to the House (see Parliamentary Action).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

26 February 1985 - The Main Estimates were tabled in the House (see Parliamentary Action).

23 May 1985 - The first formal budget of the Mulroney government was presented to the House (see Parliamentary Action).

26 February 1986 - The budget was presented to the House (see Parliamentary Action).

27 February 1986 - The Main Estimates were tabled in the House (see Parliamentary Action).

11 March 1986 - The Nielsen task force findings were tabled in the House.

18 February 1987 - The budget was presented to the House (see Parliamentary Action).

2 March 1987 - The Main Estimates were tabled in the House (see Parliamentary Action).

30 April 1987 - Treasury Board President Robert de Cotret's report on the impact of the government's person-year reduction program was tabled in the House. It revealed that initial objectives had been achieved.

10 February 1988 - The budget was presented to the House (see Parliamentary Action).

23 February 1988 - The Main Estimates were tabled in the House (see Parliamentary Action).

21 November 1988 - Following a campaign in which no party proposed new public service restraint initiatives, the Conservative party was re-elected to power.

27 April 1989 - The budget was presented to the House (see Parliamentary Action).

28 April 1989 - The Main Estimates were tabled in the House (see Parliamentary Action).

20 February 1990 - The budget was presented to the House (see Parliamentary Action).

22 February 1990 - The Main Estimates were tabled in the House (see Parliamentary Action).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SELECTED REFERENCES

Campbell, Colin. Governments Under Stress: Political Executives and Key Bureaucrats in Washington, London and Ottawa. University of Toronto, Toronto, 1983.

Canada, Royal Commission on Financial Management and Accountability. Final Report. Canadian Government Publishing Centre, Ottawa, 1979.

French, Richard D. How Ottawa Decides: Planning and Industrial Policy-Making 1968-1984. (New chapter by Richard Van Loon) Second Edition, James Lorimer and Co., Toronto, 1984.

Kernaghan, Kenneth. Public Administration in Canada: Selected Readings. Fifth Edition. Methuen, Toronto, 1985.

McCready, Douglas J. The Canadian Public Sector. Butterworths, Toronto, 1984.

Ward, Norman. The Public Purse: A Study in Canadian Democracy. University of Toronto, Toronto, 1962.

Bulletin d'actualité 86-12F

LA RESTRICTION DE L'APPAREIL GOUVERNEMENTAL: UN PROBLÈME DES ANNÉES QUATRE-VINGT

Jack Stilborn
Division des affaires politiques et sociales

Le 17 avril 1986
Révisé le 20 avril 1990

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

Nº de cat. YM32-1/86-12-1990-04F

ISBN 0-660-93032-3

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA RESTRICTION DE L'APPAREIL GOUVERNEMENTAL: UN PROBLÈME DES ANNÉES QUATRE-VINGT

DÉFINITION DU SUJET

Au cours des années quatre-vingt, les Canadiens ont commencé à se préoccuper de plus en plus des répercussions négatives, tant économiques que sociales, de l'énorme appareil d'État qui s'est développé à la suite de la crise économique, du conflit mondial et des attentes de l'après-guerre. À partir du milieu des années soixante-dix, pour apaiser les craintes concernant l'envergure des programmes publics et l'ampleur des dépenses qu'ils occasionnent, et plus particulièrement la taille de la fonction publique moderne et son budget, on a adopté une série de mesures visant à limiter la croissance de l'appareil gouvernemental et à permettre des compressions budgétaires. Dans ce bulletin, nous nous penchons d'abord sur les principaux problèmes occasionnés par un lourd appareil d'État, avant d'examiner les efforts que déploie le gouvernement depuis 1984 pour réduire la taille et le budget de la fonction publique. Nous accorderons une attention toute particulière à l'initiative la plus ambitieuse et la plus novatrice qui ait été prise en ce sens, à savoir la création du groupe de travail Nielsen.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Les origines des inquiétudes

Les origines des préoccupations quant à la taille et au budget de l'appareil d'État moderne sont trop nombreuses et complexes pour être traitées en profondeur dans ce bulletin, mais elles forment une toile de fond indispensable à l'examen des compressions dont il est question

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ci-après. Ces inquiétudes reposent en partie sur les proportions prises par la croissance de l'appareil d'État. Alors qu'il n'employait que quelque milliers de fonctionnaires durant les années qui ont immédiatement suivi la Confédération, le gouvernement fédéral s'est retrouvé avec un effectif de 116 000 employés à la fin de la Seconde Guerre mondiale. La nouvelle phase de croissance était dès lors amorcée. La fonction publique fédérale (à l'exclusion des militaires) comptait 202 000 employés en 1964, 300 000 en 1974 et 460 000 en 1984. La croissance de son effectif a néanmoins été éclipsée par l'élargissement des programmes et l'augmentation des dépenses publiques. Après la Seconde Guerre mondiale, celles-ci ne sont pas revenues à leur niveau d'avant-guerre; elles sont plutôt passées de 5,1 milliards de dollars en 1945-1946 à 8,1 milliards de dollars en 1964-1965, pour atteindre ensuite 29,2 milliards de dollars en 1974-1975 et 101 milliards de dollars en 1984-1985.

Ce n'est toutefois pas à cause de cette croissance qu'on en est venu, dans les années quatre-vingt, à dénoncer les lourdeurs de l'appareil gouvernemental. Bien que les services publics aient atteint des niveaux sans précédent, la désillusion s'explique, entre autres, par les facteurs suivants. Comme l'intervention de l'État dans l'économie d'après-guerre a été relativement importante, le gouvernement a inévitablement été tenu responsable de la conjoncture difficile, la stagnation et l'inflation du milieu des années soixante-dix s'étant par ailleurs soldées par la récession du début des années quatre-vingt et par un taux de chômage toujours élevé. En outre, durant les années soixante-dix, la crédibilité du gouvernement s'est trouvée ébranlée par l'incident du Watergate chez nos voisins du Sud et par la publicité qui a entouré, au Canada, certains méfaits de la GRC et certains scandales touchant la classe politique de la décennie précédente.

La croissance de l'appareil d'État a favorisé la mise en place de systèmes de contrôle et de rapport de plus en plus rigoureux, ainsi que l'élargissement du mandat du Vérificateur général et de son prestige. Ces changements ne se sont pas accompagnés d'une réduction concrète des dépenses ni d'un ralentissement dans la croissance gouvernementale, mais ils ont fourni aux médias et à la population des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

renseignements détaillés sur l'ampleur du gaspillage et l'inefficacité de l'appareil d'État.

L'attention accrue que les médias accordent à certains événements comme le dépôt devant le Parlement du rapport annuel du Vérificateur général s'explique probablement par le fait que le public est plus avide qu'avant d'histoires dénonçant les abus dans la fonction publique. Comme un grand nombre de Canadiens ont été personnellement touchés par les mesures d'austérité et les faillites survenues dans le secteur privé à la suite de la récession de 1981, les allusions des médias à la nonchalance et au gaspillage de la fonction publique ainsi qu'aux salaires faramineux versés à ses membres ont créé un certain ressentiment chez les victimes de la crise économique.

La rancoeur que la population nourrit à l'égard des fonctionnaires peut aussi venir d'un changement dans l'attitude et le comportement de ces derniers, les milieux de travail de plus en plus impersonnels ayant favorisé le carriérisme chez les hauts fonctionnaires et une baisse de la qualité des services offerts aux usagers (comme en témoignent, entre autres, les perpétuels arrêts de travail aux Postes).

L'aggravation des déficits gouvernementaux durant les années soixante-dix et au début des années quatre-vingt a amené la population à s'inquiéter davantage des coûts de l'appareil d'État et a suscité une préoccupation immédiate chez les élus, de plus en plus touchés par les compressions budgétaires. Après avoir connu des déficits annuels modestes ou des excédents jusqu'en 1974 inclusivement, le gouvernement fédéral a essuyé un déficit de 3,8 milliards de dollars en 1975. Le déficit annuel a atteint 10,7 milliards de dollars en 1980 et, en février 1984, on prévoyait qu'il atteindrait 29,6 milliards de dollars pour 1984-1985. Lorsque les Conservateurs ont pris le pouvoir à l'automne, les prévisions révisées établissaient le déficit à 34,5 milliards de dollars. L'ampleur du déficit apparaissait de plus en plus comme une raison supplémentaire de recourir à des compressions.

Un dernier facteur a dû compter pour beaucoup dans la politique d'austérité adoptée par le nouveau gouvernement; celui-ci craignait que la fonction publique ne soit devenue lourde et encombrante au point de rendre illusoire toute forme de contrôle, ou à plus forte raison,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de restriction, indépendamment de la détermination du gouvernement. Cette inquiétude a été formulée de façon saisissante en 1976, lorsque le Vérificateur général s'est exprimé en ces termes dans son rapport annuel: "le gouvernement ne contrôle plus de façon efficace l'utilisation des deniers publics, ou semble près de perdre ce contrôle". Deux ans plus tard, on a eu la preuve éclatante du bien-fondé de ces appréhensions: lorsqu'il a essayé de réduire les budgets de 2,5 millions de dollars, à la demande du Premier ministre, le Conseil du Trésor, organisme central chargé de pratiquer les compressions, s'est enchevêtré dans les intérêts adverses des ministères au point que ce sont les conseillers de M. Trudeau qui, en dernier ressort, s'en sont chargés. On a eu de multiples raisons de s'inquiéter lorsque les effets d'un nouveau système de contrôle des plus ambitieux, le Système de gestion des secteurs de dépenses, mis en oeuvre en 1979, ont commencé à se faire sentir. Ce système n'a eu qu'un léger effet sur les dépenses de l'État, mais il a par contre favorisé la création de nouveaux organismes centraux et s'est pour le moins accommodé de taux de croissance des services centralisés de contrôle qui ont nettement dépassé ceux de la fonction publique traditionnelle. En conséquence, vers le milieu des années quatre-vingt, les tenants d'une politique d'austérité ont connu une certaine désillusion à cause d'un phénomène apparemment inhérent à tout appareil gouvernemental important, à savoir l'obligation de s'en remettre à des fonctionnaires pour contrôler la fonction publique.

B. Le gouvernement Mulroney de 1984

Nous avons vu précédemment qu'une série de facteurs ont concouru à faire des compressions gouvernementales un enjeu politique important en 1984. En outre, la notion générale d'austérité en est venue à s'articuler autour d'une série de préoccupations concrètes, parmi lesquelles la question du déficit et la conviction, fort répandue dans la population, que la fonction publique était devenue un fardeau démesuré et un poids mort pour les contribuables déjà surtaxés.

Bien que l'issue des élections ait été le produit d'une combinaison de facteurs, le fait que les Progressistes conservateurs se soient engagés fermement, durant la campagne électorale, à limiter les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dépenses et à freiner la croissance de la fonction publique, explique certainement en grande partie le balayage conservateur de septembre 1984. Lorsqu'ils ont pris le pouvoir, les Conservateurs se sont toutefois trouvés confrontés à un problème de taille: un gouvernement déterminé pouvait-il résoudre les problèmes inhérents au contrôle de la fonction publique, que les années soixante-dix avaient mis en lumière, et le cas échéant, de quelle façon? Un problème secondaire se posait également: dans quelle mesure un gouvernement soucieux de son avenir politique pouvait-il se permettre de passer de la théorie à la pratique et sabrer réellement dans les services, compte tenu des attentes des bénéficiaires?

Dès les premières semaines où le nouveau gouvernement s'est retrouvé au pouvoir, il est apparu clairement qu'il ne procéderait pas à des mises à pied massives chez les hauts fonctionnaires et qu'il ne décimerait pas de façon systématique et immédiate les rangs des fonctionnaires subalternes. Il a plutôt pris deux moyens pour faire de la compression progressive des effectifs l'une de ses priorités permanentes: 1) la mise sur pied d'un groupe de travail chargé d'examiner en profondeur les programmes gouvernementaux et 2) un examen des programmes ministériels permettant l'application immédiate de compréhensions budgétaires.

1. Le groupe de travail Nielsen

Le 18 septembre 1984, un jour à peine après son assermentation, le Premier ministre Mulroney annonçait la création d'un groupe de travail présidé par le Vice-premier ministre, l'honorable Erik Nielsen, qui serait chargé d'effectuer un vaste examen des programmes fédéraux en vue "de réorganiser la structure des programmes gouvernementaux dans tous les ministères pour la rendre plus simple, plus facilement compréhensible et plus accessible" aux administrés. Le groupe de travail était particulièrement innovateur, dans la mesure où de nombreux représentants du secteur privé faisaient partie des équipes chargées d'étudier les groupes de programmes sectoriels. Ainsi, 102 hommes d'affaires, chefs syndicaux et professionnels ont participé bénévolement et à plein temps aux travaux des différentes équipes, pendant des périodes d'environ trois mois, épaulant les 20 fonctionnaires provinciaux et les 99 fonctionnaires fédéraux affectés au groupe de travail.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

L'examen des programmes a débuté à la fin de 1984 avec la création d'équipes chargées d'étudier cinq secteurs prioritaires: les services et subventions aux entreprises, la création d'emplois et les programmes de formation, l'agriculture, les programmes à l'intention des Indiens et des Autochtones ainsi que la gestion des biens de l'État, évalués à quelque 60 milliards de dollars. En 1985, 14 nouvelles études ont été entreprises et le groupe de travail a achevé sa mission à la fin de l'année. Lorsque les premiers résultats de ces études ont été connus, au début de l'été et de l'automne 1985, le gouvernement a commencé à annoncer des coupures dans les programmes et des réductions de personnel, conformément aux mesures de restriction annoncées dans les divers budgets depuis celui de novembre 1984. Le groupe de travail avait donc, entre autres fonctions premières, celle de définir, indépendamment des avis de la bureaucratie, la base de la mise en oeuvre de restrictions budgétaires exposées ci-après.

2. Les restrictions budgétaires (de septembre 1984 à février 1986)

Dès ses premières semaines d'exercice du pouvoir, le gouvernement conservateur a ordonné à chaque ministère d'examiner ses programmes pour savoir où on pouvait procéder immédiatement à des réductions. Grâce aux délais impartis, cette opération n'a pas subi l'influence de l'examen plus approfondi effectué par le groupe de travail Nielsen. Par ailleurs, bien que ces délais aient permis au gouvernement de tenir certains de ses engagements, notamment celui de démanteler le Centre d'information sur l'unité canadienne, ils ont dans une grande mesure limité l'examen ministériel aux restrictions proposées par les fonctionnaires.

a. L'exposé économique et ses répercussions

Les résultats de cet examen se sont traduits par l'annonce de compressions de dépenses et de mesures visant à augmenter les recettes dans l'exposé économique que le ministre des Finances, M. Wilson, a fait à la Chambre le 8 novembre 1984. Le président du Conseil du Trésor, M. Robert de Cotret, a par la suite annoncé que les compressions de dépenses prévues dans l'exposé économique entraîneraient la suppression de 3 600 postes (tant dans les ministères que dans les sociétés de la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Couronne). Cependant, des estimations préparées ultérieurement par des gestionnaires ont donné à penser que les réductions prévues auraient pour véritable effet de freiner la croissance de la Fonction publique plutôt que d'en réduire effectivement la taille ou le budget. Les gestionnaires des ministères touchés ont en effet estimé que la plupart des titulaires des postes visés seraient réintégrés dans leurs ministères ou ailleurs dans l'appareil de l'État et qu'en fait, moins de 200 personnes seraient mises en disponibilité.

b. Le budget de mai 1985 et
le Budget des dépenses de 1985-1986

Le premier véritable budget du nouveau gouvernement, celui du 23 mai 1985, était fidèle aux objectifs de l'exposé économique et proposait toute une série de nouvelles mesures visant, cette fois, à réduire effectivement la taille de la fonction publique. Le gouvernement y annonçait que le nombre d'années-personnes relevant du Conseil du Trésor diminuerait de 2 p. 100 en 1986-1987 et de 1 p. 100 au cours de chacune des quatre années suivantes. Il estimait réussir ainsi à réduire de 15 000 le nombre des fonctionnaires fédéraux avant l'exercice 1990-1991, ce qui lui permettrait d'économiser 150 millions de dollars en 1986-1987 seulement, soit une réduction de 1,6 p. 100 des dépenses salariales courantes, s'élevant à approximativement 9 milliards de dollars.

Le Budget des dépenses principal de 1985-1986, déposé à la Chambre le 26 février 1985, répartissait les réductions d'années-personnes annoncées dans l'exposé économique de novembre 1984. Les principales compressions, par ministère, étaient les suivantes: 607 (Emploi et Immigration); 1 322 (Environnement); 317 (ministère d'État au Développement économique, supprimé du même coup); et 233 (Travaux publics). La croissance du reste du système a toutefois contrebalancé ces réductions et, au bout du compte, la Fonction publique fédérale a connu une augmentation nette de 1 209 années-personnes.

c. Le budget de février 1986 et
le Budget des dépenses de 1986-1987

Ce budget tendait à favoriser la réduction du déficit par des augmentations d'impôts plutôt que par la compression des dépenses, mais

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

il n'en comportait pas moins des engagements dans ce dernier domaine. (Les hausses d'impôts totales représentaient approximativement 1,5 milliard de dollars sur les 2,3 milliards de dollars dont il fallait amputer le déficit prévu pour l'année 1986-1987.) Le budget annonçait que pour tenir les engagements qu'il y avait pris, le gouvernement devrait réduire le financement des programmes et les transferts plutôt que de supprimer d'autres postes dans la fonction publique, 5 491 devant déjà l'être en 1986-1987 à la suite de mesures budgétaires antérieures.

Le Budget des dépenses principal de 1986-1987, déposé à la Chambre le 27 février 1986, répartissait la première série de réductions d'années-personnes proposée dans le budget de 1985. Les principales compressions, par ministère, étaient les suivantes: 296 (Énergie, Mines et Ressources); 374 (Affaires indiennes et du Nord canadien); 376 (Agriculture); 393 (Santé nationale et Bien-être social); 455 (Approvisionnements et Services); 549 (Travaux publics); 623 (Transports); 1 062 (Défense - employés civils); et 1 823 (autres ministères), soit en tout 5 951 années-personnes.

3. La publication des conclusions du groupe de travail Nielsen

Le 11 mars 1986, après que les médias eurent fait état de dissensions au sein du Cabinet quant à la publication des conclusions du groupe de travail Nielsen, celui-ci a déposé à la Chambre dix-neuf études, ainsi qu'un volume présentant une vue d'ensemble de toute l'entreprise et le rapport d'une étude supplémentaire sur la réforme de la réglementation. Bien que le gouvernement ait précisé que ces documents n'avaient pas valeur d'exposés de principes, ils ont suscité un vif intérêt dans les médias et le public, qui y voyaient tant des indices d'une réorientation politique probable qu'une illustration du gaspillage dont l'Administration est capable. À la Chambre, les partis d'opposition ont surtout dénoncé le fait que le gouvernement utilisait déjà ces rapports comme ouvrages de référence pour prendre des décisions avant même que le Parlement ait pu les examiner.

L'ampleur des rapports du groupe de travail et la diversité de leurs sujets nous empêchant d'en faire une analyse approfondie dans le présent document, nous nous contenterons d'en tirer les conclusions

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

générales suivantes. Le groupe de travail semble avoir prouvé son utilité. Ses caractéristiques principales sont qu'il s'est livré à cette entreprise unique sans risquer de céder aux compromis inhérents aux mécanismes de contrôle interne de l'Administration, ni à la tendance de cette dernière à l'autoprotection et à la croissance, et que ses membres n'étaient pas associés aux programmes examinés et que plusieurs d'entre eux étaient même étrangers au secteur public.

Certes, les particularités du groupe de travail semblent avoir suscité des propositions novatrices à l'égard d'un grand nombre des programmes étudiés, mais elles n'ont pas réussi à protéger intégralement l'entreprise contre certains des problèmes qu'a toujours posés le contrôle de l'Administration. En effet, la nécessité de faire examiner les programmes par des personnes bien au fait de la situation a limité les possibilités de faire appel à des experts indépendants, et il a parfois fallu s'assurer le concours des fonctionnaires en place. Or, dans certains ministères relativement petits, les membres du groupe d'étude et les gestionnaires des programmes à l'étude étaient susceptibles de nouer des relations professionnelles ou personnelles ou de partager un sentiment d'appartenance commun, ce qui a pu réduire l'objectivité de l'examen.

Par ailleurs, il serait étonnant qu'au moins une partie des fonctionnaires participant à l'examen, particulièrement ceux qui s'estimaient pénalisés par les restrictions actuelles en matière d'avancement, n'aient pas considéré leur affectation au groupe de travail comme un moyen de se faire des contacts et de "s'ouvrir des portes". Pareille motivation a pu entraîner, chez ces personnes, une tendance à n'appuyer que de timides rénovations des programmes existants.

Enfin, dans certains cas, l'examen de vastes programmes gouvernementaux par de petits groupes d'étude disposant d'un délai de trois mois risquait de causer des difficultés, ne serait-ce que dans le traitement de la masse d'informations, qui a pu submerger les examinateurs au point de leur masquer les véritables questions, d'autant plus qu'ils devaient sans doute compter à peu près uniquement sur la bonne volonté des fonctionnaires chargés d'administrer les programmes soumis à l'examen.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'examen de certains programmes illustre les problèmes généraux déjà évoqués. Ainsi, les médias ont rapporté que les fonctionnaires chargés de l'application de certains programmes s'étaient plaints de visites excessivement brèves et d'enquêtes superficielles de la part des groupes d'étude. En ce qui touche d'autres programmes, les résultats de l'examen n'en fournissaient qu'une description détaillée, accompagnée uniquement de brèves observations analytiques qui ne répondaient pas à la question fondamentale dont faisait implicitement état le mandat du groupe de travail, à savoir: quelle est la raison d'être de chaque programme? Il importe toutefois de signaler que même les parties exagérément descriptives de l'examen ont fourni aux décideurs, à la fois du gouvernement et des comités parlementaires auxquels les rapports ont été déférés, une banque d'informations complète qui facilitera d'éventuelles analyses.

Le 23 juin 1986, environ trois mois après que les rapports du groupe de travail eurent été renvoyés aux comités permanents de la Chambre, moins de la moitié d'entre eux avaient été examinés. L'enlisement apparent des travaux des comités a été attribué par certains à la confusion causée par la méthode employée par le groupe de travail (les rapports chevauchent les compétences de plusieurs ministères et, partant, de plusieurs comités), ainsi qu'à la charge de travail déjà lourde de ces derniers. Après le début de la nouvelle session le 30 septembre 1986, les comités ne se sont guère intéressés davantage aux rapports, et ceux-ci ont cessé de faire les manchettes.

4. Les restrictions budgétaires (de septembre 1986 à novembre 1988)

a. L'exposé économique du 18 septembre 1986

L'exposé économique présenté par le ministre des Finances Michael Wilson au Canadian Club de Toronto le 18 septembre 1986 et le discours du trône du 1er octobre suivant ne faisaient aucune mention de nouvelles compressions au sein de la fonction publique. Il semblait donc que les réductions d'effectifs prévues par le budget de mai 1985 seraient toujours la principale source de compressions.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

b. Le budget de février 1987 et
le Budget des dépenses de 1987-1988

L'approche des compressions dans la fonction publique utilisée dans l'exposé économique a été reprise dans le budget du 18 février 1987. À de modestes réductions de dépenses s'ajoutaient des augmentations d'impôts ou le maintien de certains autres pour limiter à 29,3 milliards le déficit prévu pour 1987-1988.

Pour ce qui est de la compression des effectifs de la fonction publique, le Budget des dépenses principal de 1987-1988, déposé le 2 mars, a confirmé que l'on s'en tiendrait aux réductions fixées en 1985. Pour cet exercice, il prévoyait une réduction nette de 3 072 années-personnes (soit 1,2 p. 100 des effectifs globaux, un peu plus que le 1 p. 100 prévu en 1985). Cet objectif tenait compte d'augmentations de 403 années-personnes à Revenu Canada (Impôt), de 247 à Emploi et Immigration (y compris la Commission d'appel de l'immigration), de 95 pour la création du Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires, et de 412 dans divers autres services. Les principales réductions devaient toucher les ministères suivants: Affaires indiennes et du Nord (508); Défense nationale (499); Approvisionnements et Services (345, dont 97 seront transférées à la Corporation commerciale canadienne, qui ne fait pas partie de la fonction publique); Revenu Canada (Douanes et Accise) (307); Santé et Bien-être social (300); Agriculture (274); Transports (259); Énergie, Mines et Ressources (257). Enfin, 1 480 années-personnes seront supprimées dans d'autres services de la fonction publique.

Le Budget des dépenses prévoyait également l'affectation de crédits pour financer un nouveau programme à l'intention des cadres supérieurs, qui pourront toucher des primes de rendement allant de 1 à 1,5 p. 100 de leur traitement s'ils réussissent à atteindre divers objectifs, notamment en matière de réduction des dépenses. Le coût de ce programme était évalué à 4,5 millions de dollars.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

c. Le budget de février 1988 et le Budget des dépenses de 1988-1989

Le budget du 10 février a repris l'approche des compressions dans la fonction publique adoptée dans les budgets de 1986 et 1987. On soutenait que la mise en oeuvre des compressions prévues en 1985 contribuerait à réduire à 28,9 milliards de dollars le déficit prévu pour 1988-1989, par rapport aux 29,3 milliards de dollars prévus pour 1987-1988, et l'exposé budgétaire n'annonçait aucune nouvelle réduction des effectifs au sein de la Fonction publique.

Le Budget des dépenses principal de 1988-1989, déposé à la Chambre le 23 février, a également permis de poursuivre la mise en oeuvre des compressions prévues en 1985. Une réduction nette de 1 961 années-personnes, soit 0,8 p. 100 des effectifs de la fonction publique, était prévue pour 1988-1989. Elle était inférieure à l'objectif de réduction annuelle de 1 p. 100 fixé en 1985, mais à peu près dans la même proportion que la réduction réalisée en 1986-1987 lui était supérieure, de sorte que le programme de réduction des effectifs de 1985 restait en place.

Le budget prévoyait une augmentation appréciable des années-personnes aux Travaux publics (750, en raison du transfert des services d'architecture et de génie d'autres ministères); pour la création de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et du Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest (507); aux Communications (154) et à Énergie, Mines et Ressources (109). Par ailleurs, d'importantes réductions devaient avoir lieu aux Affaires indiennes et du Nord (737), aux Transports (623), à la Défense (442), à l'Expansion industrielle régionale (428), à l'Environnement (320), au Service correctionnel (277), à Emploi et Immigration (243) et à Santé et Bien-être social (232).

C. Le gouvernement Mulroney de 1988

La réduction du déficit est demeurée un défi important lorsque le gouvernement conservateur a été reporté au pouvoir en 1988, mais il y a eu peu d'indications, soit pendant la campagne électorale soit par la suite, qu'il faille pour relever ce défi procéder entre autres à des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

réductions de la fonction publique autres que celles déjà annoncées en 1985.

1. Le budget d'avril 1989 et le Budget des dépenses de 1989-1990

Le budget du 27 avril 1989 proposait des réductions des dépenses, mais ne proposait toutefois pas de réductions de la fonction publique autres que celles déjà prévues dans le programme de compression des effectifs de 1985. Le Budget des dépenses principal de 1989-1990, qui a été déposé à la Chambre le 28 avril, prévoyait une réduction nette de 1 072 années-personnes ou de 0,5 p. 100 de l'effectif de la fonction publique. Cette réduction, même si elle est inférieure à l'objectif annuel de 1 p. 100 fixé en 1985, permettra de ramener la taille de la fonction publique à son niveau de 1973.

Des augmentations importantes des années-personnes sont prévues à Emploi et Immigration (416, afin d'accélérer le processus de reconnaissance du statut de réfugié), pour la création du nouveau Conseil de l'immigration et du statut de réfugié (264), à l'Impôt (226), à Douanes et Accise (123) et au Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest (120). Des réductions importantes sont prévues à la Défense nationale (482), aux Affaires indiennes et au Développement du Nord (414), aux Transports (285), aux Travaux publics (245), à l'Agriculture et aux Forêts (150), à l'Expansion industrielle régionale (maintenant Industrie, Sciences et Technologie) (134), à l'Office national des transports (133), à Approvisionnements et Services (128) et à Statistique Canada (121).

2. Le budget de février 1990 et le Budget des dépenses de 1990-1991

Le budget du 20 février 1990 a maintenu l'orientation des récents budgets pour ce qui est de la réduction des dépenses et du déficit, mais n'a pas prévu d'autres coupures à l'effectif de la fonction publique que celles dont faisait état le programme de compression des effectifs de 1985.

Le Budget des dépenses principal de 1990-1991, déposé à la Chambre le 22 février, prescrivait une réduction nette de 781 années-personnes, soit 0,34 p. 100 de l'effectif de la fonction publique.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Ce chiffre est en deça de l'objectif de 1 p. 100 fixé en 1985 et reste bien inférieur à la réduction nette de 1,49 p. 100 qu'il faudrait appliquer pour réaliser l'objectif quinquennal visé de 15 000 années-personnes établi à l'époque, mais il permet tout de même de ramener le nombre d'années-personnes de la fonction publique à son plus bas niveau depuis 17 ans.

Des augmentations importantes d'années-personnes sont prévues pour les organismes suivants: Impôt (1 027), Douanes et Accise (168), ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie (165), Service correctionnel (122) et ministère de l'Environnement (67); il y aura aussi 300 années-personnes pour l'établissement du Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports et 155 pour la création de l'Agence spatiale canadienne. Des réductions importantes sont prévues aux Travaux publics (503), à Énergie, Mines et Ressources (378), aux Tranports (363), à Santé nationale et Bien-être social (266), au ministère et à la Commission de l'Emploi et de l'Immigration (199), à la Défense nationale (195) et à Approvisionnements et Services (177).

Les véritables mises à pied dans le cadre du programme de réaménagement des effectifs ont été limitées à environ 1 000 (février 1990), ce qui prouve que l'attrition est un atout pour le programme.

D. Bilan

Depuis septembre 1984, la diminution de l'ampleur et des coûts de l'administration fédérale est apparue comme un objectif constant du gouvernement. Certes, en raison des conditions imprévues dans des secteurs comme ceux de l'énergie et de l'agriculture, ce dernier n'a pu réduire largement le déficit, mais on est parvenu à inverser la tendance de longue date à la croissance des effectifs de la fonction publique.

L'exercice 1990-1991 met un terme au programme de compression des effectifs de 1985. Même s'il est probable que les pressions financières croissantes imposées au gouvernement entretiennent le climat de modération au sein de la fonction publique, les hauts fonctionnaires du Conseil du Trésor ont laissé entendre, après la communication du Budget des dépenses, qu'on peut s'attendre à la reprise d'une croissance modeste mais régulière dès 1991.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

MESURES PARLEMENTAIRES

Dans son exposé économique présenté à la Chambre le 8 novembre 1984, le ministre des Finances, M. Michael Wilson, a proposé de vastes réductions de dépenses qui devaient éliminer ultimement 3 600 emplois dans la Fonction publique.

Le Budget principal de 1985-1986 a été déposé à la Chambre le 26 février 1985. Il maintenait à 1 209 l'accroissement net du nombre d'années-personnes de la fonction publique fédérale et il a été adopté par la Chambre le 13 juin 1985.

Le budget du 23 mai 1985 proposait une réduction du nombre d'années-personnes dans la fonction publique fédérale de l'ordre de 2 p. 100 (5 000 employés) en 1986-1987 et de 1 p. 100 chaque année d'ici 1990-1991, soit l'élimination de 15 000 années-personnes au total. La Chambre a approuvé ce budget le 3 juin 1985.

Le budget de février 1986 proposait, quant à lui, une réduction spéciale des dépenses non législatives de l'ordre de 500 millions de dollars pour 1986-1987, et des économies de 350 millions de dollars résultant de l'amélioration de la productivité. Il a été approuvé par la Chambre le 7 mars 1986.

Le Budget des dépenses principal déposé à la Chambre le 27 février 1986 prévoyait une réduction nette de 5 491 années-personnes autorisées. Il a été adopté par la Chambre le 10 juin 1986.

Le 11 mars 1986, le Vice-premier ministre, M. Erik Nielsen, a déposé les conclusions du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, que la Chambre a renvoyées à des comités permanents pour étude approfondie.

Le budget du 18 février 1987 proposait de reporter 200 millions de dépenses prévues pour la défense, d'économiser 150 millions au titre de l'aide à l'étranger et de réduire les réserves de 250 millions, afin de limiter à 29,3 milliards le déficit prévu pour 1987-1988. Il a été approuvé par la Chambre le 13 avril 1987.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le 2 mars 1987, le Budget des dépenses principal, qui prévoyait une réduction de 3 072 années-personnes, a été déposé à la Chambre des communes. Il a été adopté le 11 juin 1987.

Le budget du 10 février 1988 proposait de poursuivre la réduction du déficit sans procéder au sein de la fonction publique à des compressions autres que celles qui ont déjà été prévues. Il a été approuvé par la Chambre le 29 février 1988.

Le Budget des dépenses principal de 1988-1989, déposé à la Chambre le 23 février 1988, prévoit une réduction nette de 1 961 années-personnes. Il a été approuvé par la Chambre le 27 juin 1988.

Le budget présenté à la Chambre le 27 avril 1989 prévoyait d'importantes réductions des dépenses et augmentations des taxes et impôts, mais aucune autre réduction de la Fonction publique que celles déjà annoncées. Il a été adopté par la Chambre le 15 mai 1989.

Le 28 avril 1989, le Budget des dépenses principal de 1989-1990, prévoyant des réductions nettes de 1 072 années-personnes, a été déposé à la Chambre.

Le budget présenté à la Chambre le 20 février 1990 prévoit d'importantes réductions des dépenses, mais aucune réduction à l'effectif de la fonction publique qui n'ait déjà été annoncée. Il a été adopté par la Chambre le 8 mars 1990.

Le 22 février 1990, le Budget des dépenses principal de 1990-1991, qui prévoit des réductions nettes de 781 années-personnes, a été déposé à la Chambre.

CHRONOLOGIE

18 septembre 1984 - Création du groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, dirigé par le Vice-premier ministre, M. Erik Nielsen; il a pour mandat d'élaborer des propositions visant à rendre les programmes gouvernementaux plus simples, plus compréhensibles et plus accessibles.

8 novembre 1984 - Exposé économique à la Chambre (voir la rubrique Mesures parlementaires).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

26 février 1985 - Dépôt du Budget principal à la Chambre (voir la rubrique Mesures parlementaires).

23 mai 1985 - Premier exposé budgétaire officiel du gouvernement Mulroney à la Chambre (voir la rubrique Mesures parlementaires).

26 février 1986 - Exposé budgétaire à la Chambre (voir la rubrique Mesures parlementaires).

27 février 1986 - Dépôt du Budget principal à la Chambre (voir la rubrique Mesures parlementaires).

11 mars 1986 - Dépôt des conclusions du groupe de travail Nielsen à la Chambre.

18 février 1987 - Exposé budgétaire à la Chambre (voir la rubrique Mesures parlementaires).

2 mars 1987 - Dépôt du Budget principal à la Chambre (voir la rubrique Mesures parlementaires).

30 avril 1987 - Le rapport du président du Conseil du Trésor, Robert de Cotret, sur l'incidence du programme gouvernemental de réduction des années-personnes est déposé à la Chambre. Il révèle que les objectifs initiaux ont été atteints.

10 février 1988 - Exposé budgétaire à la Chambre (voir la rubrique Mesures parlementaires).

23 février 1988 - Dépôt du Budget des dépenses principal à la Chambre (voir la rubrique Mesures parlementaires).

21 novembre 1988 - Après une campagne électorale au cours de laquelle aucun parti n'a proposé de nouvelles compressions dans la Fonction publique, le Parti conservateur est reporté au pouvoir..

27 avril 1989 - Présentation du budget à la Chambre (voir la rubrique Mesures parlementaires).

28 avril 1989 - Dépôt du Budget des dépenses principal à la Chambre (voir la rubrique Mesures parlementaires).

20 février 1990 - Présentation du budget à la Chambre (voir la rubrique Mesures parlementaires).

22 février 1990 - Dépôt du Budget des dépenses principal à la Chambre (voir la rubrique Mesures parlementaires).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Campbell, Colin. Governments Under Stress: Political Executives and Key Bureaucrats in Washington, London and Ottawa. Toronto, University of Toronto Press, 1983.

Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité. Rapport final. Ottawa, 1979.

French, Richard D. How Ottawa Decides: Planning and Industrial Policy-Making 1968-1984. 2e édition (nouveau chapitre par Richard Van Loon). Toronto, James Lorimer and Co., 1984.

Kernaghan, Kenneth. Public Administration in Canada: Selected Readings. 5e édition. Toronto, Methuen, 1985.

McCready, Douglas J. The Canadian Public Sector. Toronto, Butterworths, 1984.

Ward, Norman. The Public Purse: A Study in Canadian Democracy. Toronto, University of Toronto Press, 1962.